

COME CAMBIANO LE DEMOCRAZIE

In America le trasformazioni si sono accentuate con la presidenza Trump. In Italia si è aperto un divario tra paese reale e paese legale. L'attualità dell'analisi di Tocqueville. La grande lezione di Croce sul regime liberale che diventa autoritario

Tocqueville espone le tre possibili deviazioni del modello democratico, la tirannide della maggioranza, l'affermazione di un despota, il dispotismo mite. Kantorowicz mostra come il diritto inglese attribuisse al sovrano due corpi: il corpo naturale, soggetto a malattia e morte, e il corpo politico, "invisible and immortal"

di **Sabino Cassese**

Uno degli eventi che colpisce di più oggi è il cambiamento interno delle democrazie, a cominciare da quella bicamerale americana, fino a quella più recente italiana. Ci si chiede di continuo se dobbiamo temere l'affermazione di un

ESERCIZI DI LETTURA /13

nuovo tipo di democrazia, se dobbiamo aspettarci nuovi ordinamenti oligarchici, se questi ultimi possono essere temperati da instabilità e insicurezza dei governanti, se si sia giunti all'esito, previsto da Tocqueville, del dispotismo.

Mutamenti della democrazia americana

La democrazia americana sta subendo molte modificazioni: declino di importanza del parlamento nazionale, limitazione delle libertà, mancato rispetto della dignità umana, abbandono del principio del merito, ma principalmente personalizzazione del potere. Come è noto, per più di cinque secoli gli Stati moderni hanno intrapreso e percorso una strada che porta a distinguere tra ufficio pubblico e titolare dell'ufficio, garantendo l'impersonalità dell'esercizio del potere pubblico. Ora il presidente americano opera secondo canoni che mutano di giorno e giorno, rompe ogni principio di competenza all'interno della struttura del governo federale, valendosi a suo piacimento di familiari e imprenditori privati per l'esercizio di funzioni pubbliche, accentua l'esercizio del potere personale.

Alcune di queste trasformazioni risalgono a un'epoca lontana, ma si sono ora accentuate. Ad esempio, già nel 1973 veniva segnalato dallo storico Schlesinger che la presidenza si era trasformata in una presidenza imperiale. Quanto al ricorso a personale scelto in maniera discrezionale, i precedenti risalgono addirittura all'Ottocento, quando, specialmente ad opera del presidente Andrew Jackson, fu introdotto lo "spoils system". Trasformazioni ulteriori vi sono state più di recente, per esempio nel periodo del cosiddetto maccartismo. Ma nessuna ha avuto la profondità delle trasformazioni operate dall'attuale presidente degli Stati Uniti il quale è riuscito anche a varcare la tradizionale distinzione tra pubblico e privato, utilizzando privatamente poteri pubblici o gestendo questi ultimi per fini privati.

Mutamenti della democrazia italiana

Quanto all'Italia ci poniamo il problema del mutamento del regime politico per molti motivi: declino della partecipazione e perdita di iscritti da parte dei partiti, dispersione dell'organizzazione sindacale, aumento del numero degli aventi diritto al voto e contemporanea diminuzione del numero dei votanti, sparizione di un altro intermediario della politica, i media, e quindi apertura di un fossato tra paese reale e paese legale.

Il numero degli iscritti ai partiti oscillava intorno ai 4

"Ora non è più possibile lotta di opposizione, per la soppressione dei giornali. Al Senato, darò voto contrario alle leggi testé presentate; e sarà tutto. Ma non è possibile nemmeno accettare la situazione; e non è dato morire, pei doveri che legano alla famiglia, agli studi, alla società. Dunque, bisogna vivere" (Benedetto Croce)

milioni, mentre oggi supera di poco le 500 mila unità. I partiti hanno perso la caratteristica associativa e piramidale, si sono verticizzati. Si è fortemente ridotta la loro capacità di formulare politiche che non siano preparate al tavolino dagli esperti, ma nascano dall'interno della struttura associativa.

Non sappiamo quanti siano i sindacati, ma sappiamo che i contratti collettivi sono più di mille e che alla proliferazione della contrattazione si aggiunge quella dei sindacati e il loro numero è stimato intorno a 500. Tutto questo si riflette nell'azione sindacale, con il fenomeno chiamato "dumping retributivo". In generale, si verifica un fenomeno di disgregazione.

Gli aventi diritto al voto sono passati, dal 1861 al 1913, nell'arco di poco più di mezzo secolo, grazie a progressive conquiste legislative, dal 2 al 31 per cento della popolazione; i votanti, nello stesso periodo sono arrivati al 58 per cento degli aventi diritto al voto. Dalla metà del secolo scorso al 2022, vi è stato un cambiamento in senso inverso: mentre gli aventi diritto al voto sono passati, sempre grazie a interventi legislativi, dal 61 all'86 per cento della popolazione, i votanti sono passati, a causa dell'astensionismo, dal 93 al 63 per cento degli aventi diritto al voto.

Oltre ai partiti, sono spariti altri intermediari nello spazio pubblico tra società e Stato, i media. Grazie alla diffusione della comunicazione "many to many", vi è una sorta di privatizzazione della sfera pubblica dovuta al declino della stampa, della radio e della televisione come strumenti di comunicazione politica, con sparizione dell'intermediario, il giornalista che sceglie e interpreta le notizie, declino del pluralismo e contemporaneo aumento dell'individualismo, forte polarizzazione e antagonismo nelle comunicazioni da tutti a tutti.

Da ultimo, l'abbandono del suffragio capacitario ha portato un declino della qualità degli eletti, peraltro già notato da Tocqueville nel 1835.

Messi in una prospettiva storica, tutti questi elementi, la partecipazione e il numero degli iscritti ai partiti, il numero dei sindacati, l'affluenza alle urne, la qualità della classe dirigente, fanno capire che si è creato un divario tra paese reale e paese legale lungo una direzione opposta a quella della fase precedente, quando gli allargamenti del suffra-



gio erano diretti allo scopo opposto. A tutto questo si aggiungono la fuga dalle decisioni nazionali verso quelle sovranazionali e globali e la ricostituzione di imperi mondiali.

Dalle tipologie alla dinamica interna

Gli studi di scienza politica e di diritto sembrano in difficoltà nel comprendere questi mutamenti in corso perché, prigionieri della tipologia dei regimi politici, non hanno prestato sufficiente attenzione ai cambiamenti che essi hanno subito. Si indagano, quindi, gli stereotipi non le deviazioni, le tipologie, non le mutazioni, e in particolare quelle che avvengono all'interno dei tipi. Ovidio e il suo "omnia mutantur" sono lontani.

Poiché farò una cavalcata che copre quasi 2200 anni non posso che limitarmi a indicare i temi che dovrebbero essere studiati e gli interrogativi a cui dare risposta. Comincerò con Aristotele, nato nel 384 a.C. Continuerò con Polibio, nato nel 206 c.C. e Bartolo da Sassoferrato, nato nel 1313. Finirò con Tocqueville, nato nel 1805. Quindi più di due millenni.

Aristotele, dopo aver esaminato i vari tipi di governo e le loro forme reali, all'inizio del libro quinto della *Politica* espone le domande: "Da che cosa dipendono i cambiamenti delle costituzioni e quante e quali ne sono le cause; da che cosa e in che cosa si trasformano". E poi "quali sono i fattori che ne assicurano la sopravvivenza [...] e da ultimo quali strumenti in modo particolare assicurano il buon mantenimento di ciascuna costituzione". Dunque, Aristotele aveva ben presenti le domande alle quali è urgente ora dare una risposta.

Un secolo più tardi, nel 206 a.C. Polibio considera i mutamenti interni dei sistemi politici, in particolare le mutazioni che danno luogo alla anaciclosi, dal regime monarchico a quello tirannico, a quello aristocratico, a quello oligarchico, a quello democratico, alla autocrazia, per ritornare al regime monarchico, in un ciclo chiuso.

Bartolo, con cui nasce il diritto pubblico, classifica, nel *De regimine civitatis* le costituzioni politiche per ordini di grandezza, indica tre categorie di forme ottimali di governo in relazione al territorio e alla popolazione, ma non risponde alla domanda relativa al cambiamento e ai fattori di cambiamento, perché troppo lontano da una impostazione storicistica, fermo alle tipologie astratte. Dunque, Bartolo non si preoccupa dei cambiamenti, anche se considera i tipi in relazione ai contesti dimensionali, del territorio e della popolazione.

Solo con Tocqueville si ritorna all'analisi del cambiamento. Egli espone le tre possibili deviazioni del modello democratico, la tirannide della maggioranza, l'affermazione di un despota, il dispotismo mite. Le deviazioni della società democratica sono dunque tre. Il cesarismo su base democratica, la tirannide dei Cesari, consistente nel governo di un solo uomo, in un dominio verticale; oppure una tirannide della maggioranza, l'onnipotenza che l'elezione conferisce al popolo; infine, lo Stato leviatano e tutore, l'amministrazione totale delle condotte di vita, quel potere immenso e tutelare che si incarica di assicurare a tutti i loro beni e di vegliare sulla loro sorte.

Astoricismo degli studi dei regimi politici

Dunque, nonostante l'insegnamento di Aristotele, gli studi dei regimi politici sono stati a lungo dominati da astoricismo: vengono fissate le forme di governo, si va alla ricerca di quella migliore, si passa dalla indicazione dei modelli astratti alla loro interazione con il contesto, relativamente alle dimensioni. Ma non si spiega come cambiano e quali sono i fattori del mutamento. Le forme di governo vengono studiate fuori dalla storia, eventualmente in relazione alla collettività governate, ma non nella loro propria evoluzione.

Ai giorni nostri, anche la lezione della trasformazione in senso autoritario del regime liberal democratico italiano sembra dimenticata. Su di essa bisogna leggere le pagine molto istruttive di Benedetto Croce che qui vengono pubblicate, e che spiegano più di un ponderoso libro di storia come è avvenuta la trasformazione di un regime liberale in un regime autoritario, testimoniata da un autentico libera-

le come Benedetto Croce. Queste pagine, raccolte da un italianista di vaglia, direttore tra l'altro della biblioteca dell'Istituto fondato a Napoli da Croce, Maurizio Tarantino, insegnano molto di più di molte teorie del cosiddetto "regime change".

Ecco, dunque, un grande tema da studiare: quali sono le derive delle democrazie moderne, quali i fattori di crisi, quali i modi per prevenirne l'affermazione.

La genealogia dell'impersonalità del potere: da Kantorowicz a Weber

L'impersonalità del potere pubblico costituisce uno dei caratteri essenziali dello Stato moderno. Essa implica che l'autorità non appartenga alla persona che la esercita, ma all'istituzione, all'ufficio e all'ordinamento giuridico. Il governante, il magistrato o il funzionario sono titolari temporanei di competenze che sopravvivono alla loro persona. Tale principio, che Max Weber individua come elemento distintivo del dominio legale-razionale, non nasce improvvisamente con lo Stato moderno, ma è il risultato di una lunga evoluzione concettuale.

Un momento decisivo di questa evoluzione è ricostruito da uno studioso tedesco che ha lavorato in America, Ernst H. Kantorowicz, in *The King's Two Bodies* (Princeton University Press, 1957). L'autore non elabora una teoria dello Stato impersonale, ma ricostruisce la teologia politica medievale della regalità e analizza la distinzione tra "body natural" e "body politic", una delle premesse storiche della successiva separazione tra persona e ufficio. Kantorowicz mostra come il diritto inglese attribuisse al sovrano due corpi: il corpo naturale, soggetto a malattia e morte, e il corpo politico, "invisible and immortal", composto di "Policy and Government". La celebre formula "The King never dies" indica che la continuità dell'autorità non è compromessa dalla morte del sovrano: il corpo politico passa immediatamente al successore.

L'importanza di questa costruzione consiste nell'aver distinto la persona fisica dalla funzione. Il re non coincide più integralmente con la regalità; quest'ultima appartiene a una dignità permanente. L'ufficio prevale così sulla persona.

Il passaggio dalla Corona all'ufficio amministrativo è però il risultato di un lungo processo storico. Otto Hintze (*Staat und Verfassung*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1962) ha mostrato che la formazione dello Stato moderno coincide con la progressiva istituzionalizzazione dell'amministrazione e con la sostituzione dei rapporti personali di fedeltà mediante uffici permanenti e organizzazioni stabili. In questa prospettiva, la continuità prima attribuita alla Corona viene progressivamente trasferita allo Stato.

La riflessione di Max Weber (*Wirtschaft und Gesellschaft*, 5a ed., Tübingen, J.C.B. Mohr; trad. it. *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità) costituisce il punto di arrivo di questa trasformazione. Nel dominio legale-razionale si obbedisce non alla persona del superiore, ma alle norme impersonali che fondano la sua competenza. L'autorità deriva dalla validità dell'ordinamento e non dalle qualità personali del titolare dell'ufficio. La burocrazia moderna rappresenta, per Weber, l'espressione più compiuta di questo principio. L'ufficio (Amt) è separato dalla persona del funzionario; i mezzi dell'amministrazione non gli appartengono; le competenze sono determinate dal diritto; l'incarico non è patrimonio privato né può essere trasmesso ereditariamente. L'organizzazione permane mentre i suoi titolari passano.

Benedetto Croce, *Una visita dello Stato Etico. Pensieri sul fascismo (1922-1926)*, a cura di Maurizio Tarantino, Perugia, Graphè, 2026, p. 24, 28, 34, 40, 60, 68, 71, 82-83.

6 giugno 1923

"A me sembra che il fascismo abbia reso un gran servizio chiarendo col fatto la sterilità o nullità del socialismo, e riportando il sentimento politico alla coscienza nazionale. Non che io sia nazionalista nel senso angusto e fanatico: vorrei anzi non essere italiano ma europeo [sot-

tolineato nel manoscritto]. Senonché, aspettando che una coscienza europea si formi, e contribuendo anche come minimo elemento a formarla, per l'istante non mi sembra prudente lasciar cader la carne per l'ombra. Inoltre il fascismo ha dato una forte scossa al degenerare liberalismo; ed io spero che, dopo questo periodo di sospensione delle libertà, e attraverso esso, si ripristini un più sano liberalismo, che abbia per centro l'interesse dello stato. Credo anche io che l'Italia non possa non essere democratica."

27 ottobre 1923

"Non esiste ora una questione di liberalismo e di fascismo, ma solo una questione di forze politiche. Dove sono le forze che possono, ora, fronteggiare o prendere la successione del governo presente? Io non le vedo [...] Se i liberali non hanno avuto la forza e la virtù di salvare l'Italia dall'anarchia in cui si dibatteva, debbono dolersi di sé medesimi, recitare il *mea culpa*, e intanto accettare e riconoscere il bene da qualunque parte sia sorto, e prepararsi per l'avvenire".

1° febbraio 1924

"Il governo presente, col fatto, come i precedenti col desiderio e col lamento, fa intendere che non si può governare senza una maggioranza, e chiede che il paese gli dia una compatta maggioranza. Bisogna procurare di dargliela".

8 luglio 1924

"[Il fascismo] non poteva e non doveva essere altro, a mio parere, che un ponte di passaggio per la restaurazione di un più severo regime liberale, nel quadro di uno Stato più forte. Doveva rinunciare a inaugurare una nuova epoca storica, conforme ai suoi vanti; ma poteva ben soddisfarsi della non piccola gloria di ridare tono e vigore alla vita politica italiana [...] Quel che non era stato possibile iniziare con savia preveggenza e dando prova di moderazione, è stato imposto da una sollevazione della pubblica coscienza innanzi a un orribile delitto".

28 giugno 1925

"Il regime liberale era, prima della guerra, in grandi difficoltà per l'enorme accrescimento delle forze che lo contrastavano: soprattutto per l'effetto del socialismo e dell'antisocialismo, delle tendenze antiliberali che erano

negli ideali e nella pratica del socialismo, e per quelle antiliberali delle nuove forze e dei nuovi raggruppamenti degli interessi capitalistici, per l'antiliberalismo dell'offesa e per quello della difesa".

13 ottobre 1925

"Il 'fascismo' è stato un moto in difesa dell'ordine sociale, patrocinato in prima linea dagli industriali e agrari, e, come tale, esso non solo è indifferente alla letteratura e alla cultura, ma intimamente ostile, sentendo che dalla cultura e dal pensiero sono venuti i pericoli".

15 dicembre 1925

"Ora non è più possibile lotta di opposizione, per la soppressione dei giornali. Al Senato, darò voto contrario alle leggi testé presentate; e sarà tutto. Ma non è possibile nemmeno accettare la situazione; e non è dato morire, pei doveri che legano alla famiglia, agli studi, alla società. Dunque, bisogna vivere: vivere come se il mondo andasse o si avviasse ad andare conforme ai nostri ideali. Ricordarsi di quel trattatello secentesco, da me scoperto, *Della dissimulazione onesta*: dell'inganno che si ha il diritto e il dovere di fare a sé stessi per sostenere la vita. Così si dà un certo assetto alla vita interiore. Restano le difficoltà e i rischi della vita esteriore".

1° novembre 1926

"T'informo che stanotte, alle 4, mentre dormivamo profondamente siamo stati svegliati da un gran fracasso di vetri rotti e rovinanti e di passi affrettati. Gettatici di letto ed aperta la porta della nostra camera, abbiamo trovato una dozzina di persone, intente a rompere tutto ciò che era nella parte della casa che percorrevano. Si sono dichiarati fascisti, avevano tra loro dei decurioni o altri che fossero; ed hanno gridato qualche parolaccia, ma non troppo ferocemente, al mio indirizzo. Poi hanno spenta la luce e si sono dileguati. Avevano aria di gente che ubbidisce a ordini. Potevano malmenarmi (ero scalzo e in camicia), e non l'hanno fatto: dunque, questo non era tra gli ordini. Mi sono consolato nell'allegria idea che finalmente ho avuto l'onore di ricevere una visita dello Stato Etico, di quello buono, che risolve in sé la religione, ed è la morale in atto, ecc. ecc. La casa è mezzo devastata, ma Adelina e le bambine (e persino le donne di servizio) sono state all'altezza della situazione, cioè più filosofe di me o quanto me".



John Smibert (1688-1751), ritratto di Sir John Rushout (Sepia Times/Universal Images Group via Getty Images)